

**CAPITULO I:**

**Evolución de la institucionalidad agropecuaria y rural en  
América Latina y el nuevo contexto internacional: algunos temas  
de reflexión/1.**

**Martín Piñeiro  
02-05-09**

**La institucionalidad agropecuaria y rural en América Latina y el nuevo contexto internacional: algunos temas de reflexión 1/**

1. Introducción
2. Evolución de la institucionalidad agropecuaria en América Latina: algunos rasgos dominantes
3. El nuevo contexto internacional
  - 3.1. De la crisis alimentaria a la recesión global
    - 3.1.1. El precio internacional de los alimentos
    - 3.1.2. Tendencias estructurales de la oferta y la demanda
    - 3.1.3. Los elementos coyunturales y la crisis alimentaria
    - 3.1.4. Algunas conclusiones y proyecciones
  - 3.2. Flujos comerciales, nuevos actores y el papel de América Latina
  - 3.3. Agotamiento y revalorización de los recursos naturales agrícolas
  - 3.4. Expansión de formas capitalistas de producción y fortalecimiento del agro-negocio: Efectos sobre la estructura agraria y los actores sociales
  - 3.5. Concentración económica y tras-nacionalización de la agroindustria
  - 3.6. Globalización y apropiación privada del conocimiento y la tecnología
  - 3.7. Creciente interrelación en los efectos ambientales. Calentamiento global
  - 3.8. La emergencia de la seguridad alimentaria como un objetivo global
4. Algunas consecuencias para las políticas públicas y la institucionalidad agropecuaria y rural
  - 4.1. La creciente importancia de lo global
    - 4.1.1. Volatilidad e incertidumbre de los mercados internacionales: la importancia de las políticas públicas
    - 4.1.2. Flujos comerciales y contexto para las negociaciones comerciales: el papel del estado
  - 4.2. Nuevas oportunidades para la producción agropecuaria frente a la revalorización de los recursos naturales agrícolas. La importancia de la innovación
  - 4.3. Los desafíos para la agricultura familiar
  - 4.4. El equilibrio entre estado y mercado: La creciente importancia de la función reguladora
  - 4.5. Pérdida de especificidad, creciente complejidad y dilución de lo rural

- 4.6. La necesidad de integrar las políticas sectoriales en el espacio territorial
- 4.7. Los ámbitos de acción y las incumbencias de la institucionalidad agropecuaria
5. Políticas públicas y la institucionalidad necesaria en un contexto de crisis y transformaciones mundiales
6. Bibliografía.

1/ Este Capítulo utiliza extensamente trabajos previos del autor, especialmente: a) Piñeiro, M., “La situación global de los alimentos: algunas consecuencias para la Argentina”. Revista del CEI No13, Diciembre de 2008, Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina; b) Piñeiro, M. (2008), “Los nuevos desafíos para la agricultura de América Latina”. IICA, San José de Costa Rica; y c) Piñeiro, M., Martínez Nogueira, R. y Trigo, E. (1999), “La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina”. BID, Washington DC. Esta versión incorpora ideas y comentarios que surgen tanto de los trabajos como de las ponencias y discusiones mantenidas en el Seminario organizado por la FAO en Santiago los días 15-17 de abril de 2009



## 1. Introducción

Durante las últimas dos décadas tanto el contexto internacional como las condiciones económicas y comerciales dentro de las cuales se desarrolla la producción agropecuaria en América Latina han estado cambiando rápidamente. Por un lado, el comercio mundial ha aumentado significativamente, hay nuevas reglas comerciales y está cambiando la importancia relativa de aquellos países que son los principales actores en el comercio internacional. Por otro lado, importantes procesos de innovación tecnológica, modernización e inserción en los mercados internacionales han dado una nueva dinámica a amplios sectores de la producción agropecuaria. Estos procesos también han generado transformaciones económicas y sociales de considerable magnitud, incluyendo la emergencia de nuevos actores sociales, nuevas formas de producción en el sector primario y crecientes grados de integración vertical, desarrollo de redes productivas, concentración económica y transnacionalización en segmentos de la agroindustria. Estos cambios, que si bien por el momento están concentrados en algunas regiones y productos, comienzan a difundirse más ampliamente generando nuevas necesidades y condiciones para la aplicación de las políticas públicas y la organización y gestión de la institucionalidad agropecuaria. Por otra parte, estos procesos de modernización y aumento de la productividad de los factores han tenido un efecto menor sobre la disminución de la pobreza rural y la seguridad alimentaria de los sectores más pobres de la población, tanto urbana como rural. Adicionalmente, a partir de mediados del 2008, la crisis internacional ha provocado una recesión mundial que afecta en formas diversas tanto al sector agropecuario como a la seguridad alimentaria de los sectores urbanos más vulnerables de América Latina.

Las secciones siguientes están dirigidas a analizar algunas de estas tendencias, en especial el reciente aumento de los precios internacionales de los alimentos, y a desarrollar algunas reflexiones, conclusiones y propuestas sobre las acciones necesarias para reposicionar a la agricultura frente a la crisis mundial y el papel de la institucionalidad agropecuaria en este proceso. Sin embargo, también es importante resaltar que cualquier reflexión sobre la institucionalidad agropecuaria debe partir de la realidad presente. La institucionalidad actual es el resultado de largos y complejos procesos políticos y sociales. Estos procesos, que son propios y particulares de cada uno de los países de la región han generado, sin embargo, una institucionalidad agropecuaria y rural con muchos rasgos comunes tanto en su arquitectura institucional como en los rasgos organizativos y de funcionamiento.

En este sentido América Latina ha tenido una considerable creatividad y energía en la construcción de su institucionalidad agropecuaria. Esto es particularmente cierto en momentos de crisis como la década del 30 o en momentos de procesos políticos potentes como puede haber sido la etapa de la estrategia de sustitución de importaciones (1950-1970). No obstante ello, la situación actual presenta debilidades importantes como consecuencia tanto de las políticas instrumentadas durante la década del 90 como por la falta de procesos de adecuación y modernización institucional acordes con las nuevas realidades económicas y políticas del mundo de hoy. Construir una nueva institucionalidad con un balance adecuado entre las funciones del mercado y del estado y que integre a todos los actores sociales en formas constructivas es uno de los grandes desafíos de hoy.

## 2. Evolución de la institucionalidad agropecuaria en América Latina: algunos rasgos dominantes

Un análisis histórico sobre cómo se fue construyendo el sector público en América Latina sugiere cinco etapas principales con características bastante diferentes. Una primera etapa, **del estado constructor**, durante la cual la principal actividad del estado es sentar las bases institucionales y legales que permitieran la apropiación de la tierra y la consolidación de la producción. Una segunda etapa de fuerte complejización del aparato público, **el estado regulador**, que interviene en los mercados e intenta organizar la inserción en el comercio mundial y controlar los impactos de los ciclos económicos. Una tercera etapa en la cual el estado asume una enorme variedad de funciones en la economía real, **el estado desarrollista**, caracterizada por la estrategia de sustitución de importaciones de origen industrial. Una cuarta etapa durante la cual se implementan la primera reforma del estado que tuvo lugar durante las décadas del 80 y 90, en la cual la privatización de los servicios públicos y el “achicamiento del estado” fue el rasgo dominante, **el estado remanente**, y la segunda reforma del estado dirigida a dotar al estado de una mayor eficiencia en la gestión. Finalmente la quinta etapa, aun en sus inicios, dirigida a dotar al estado de capacidades para asumir un rol de articulador y ordenador de las actividades de un amplio espectro de actores sociales públicos y privados, **el estado estratégico-relacional**, cuyas características dominantes se desarrollan con más detalle en el capítulo IV de R Martínez Nogueira. Esta etapa apenas ha comenzado y será truncada o transformada como consecuencia de la crisis mundial que ha generado nuevas demandas de regulación e intervención del estado y tendrá consecuencias sobre las nuevas concepciones que se desarrollen en relación a la institucionalidad.

La construcción de la institucionalidad (*el estado constructor*) se inicia alrededor de mediados del siglo XIX hasta la década de 1930. En esta fase la principal intervención del estado se concentra en la apropiación y utilización de la tierra para fines productivos y en el arbitraje de conflictos que se plantean entre distintos actores sociales en el agro. La legislación básica en materia civil y comercial, las políticas de infraestructura y de servicios públicos y el régimen fiscal y monetario, sirvieron para brindar el marco institucional básico y para promover el desarrollo económico que se convirtió en la principal fuente de recursos fiscales a través de las rentas aduaneras.

La crisis económica mundial de la década de 1930 tuvo graves efectos sobre las exportaciones agropecuarias de América Latina y, consecuentemente, sobre el conjunto de la economía. En respuesta a esta situación se comienzan a crear mecanismos institucionales que permiten al estado intervenir activamente en la vida económica. Esta es una fase de complejización de la actividad del estado (*el estado regulador*).

Va surgiendo así un sector público que no sólo contribuye a establecer el marco para el desarrollo de las actividades productivas, sino que procura atenuar los efectos negativos de ciclos económicos, regular el funcionamiento de los mercados o generar alternativas a la producción agropecuaria tradicional. Al mismo tiempo, y como consecuencia de las nuevas condiciones internacionales, comienza a revalorizarse el papel de los mercados internos en las estrategias de desarrollo.

No obstante este papel subordinado asignado a la agricultura, la política sectorial de la época de sustitución tuvo una alta complejidad e incluyó una amplia gama de

instrumentos: protección arancelaria, control de precios, precios sostén y mínimos, intervención en la comercialización interna y externa, crédito dirigido y subsidiado, proyectos de colonización y, en pocos casos, de reforma agraria, subsidios a la innovación tecnológica y otros. La aplicación de esta compleja política agropecuaria requirió para su instrumentación el desarrollo simultáneo de un poderoso aparato institucional capaz de llevar adelante las acciones de promoción y de control implícitas en la política adoptada.

A partir de mediados de la década del cuarenta la intervención del estado se fundamentó en la necesidad de realizar inversiones estratégicas para romper los “cuellos de botella” existentes, especialmente en infraestructura y recursos humanos; fomentar producciones o actividad específica; regular y/o proteger ciertos mercados o bien solucionar problemas sociales o territoriales determinados. Esta constituye la fase de sustitución de importaciones o del *estado desarrollista*. En las décadas siguientes, a esos argumentos se fueron agregando otros, como los referidos a la seguridad nacional, a la justicia redistributiva y, en particular durante los setenta, a la seguridad alimentaria. Así, durante más de treinta años el estado fue adquiriendo un rol cada vez más relevante, tanto en la provisión de infraestructura física y social y en la provisión de servicios básicos para la población como en la regulación de los mercados. Como resultado directo, el sector público en general, y el agropecuario en particular, fue aumentando su tamaño y la complejidad de sus funciones y demandando progresivamente mayores recursos. Como resultado indirecto, también fue generando problemas de ineficiencia, improductividad, burocratismo, centralismo, rigidez y politización en las decisiones técnicas.

En síntesis, durante los años previos a la crisis de la década del 80 y el inevitable ajuste del gasto público, el estado en América Latina regulaba lo que se producía (precios relativos, financiamiento, inversiones, etc.); el nivel tecnológico con el cual se producía (investigación, asistencia técnica y extensión); y en cierta forma, para quién se producía (intervenciones en el comercio exterior e interior, precios controlados, monopolios de importación, políticas salariales, etc.). Era un sector público grande que administraba un número importante de instrumentos de política sectorial que afectaban la producción y el comercio y también la distribución del ingreso entre la ciudad y el campo y entre distintos grupos económicos dentro de la sociedad agraria. Pero todo esto cambió de manera sustantiva a partir de la crisis que se desencadenó en 1982.

A fines de la década de los setenta era común a casi todos los países de la región una situación sin solución dentro del marco vigente. Cuando se requería una acción del estado para afrontar una crisis que se agravaba, las medidas adoptadas no podían más que ahondar la ineficiencia generalizada. Las crisis fiscales provocaron una reducción global de los créditos presupuestarios y de los salarios efectivos y el dictado de normas que introdujeron rigideces en el funcionamiento organizacional. Se limitaron actividades, se minimizaron inversiones y se afectó la disponibilidad de tecnologías, equipos y materiales, impactando negativamente sobre la ejecución de proyectos y la operación de los servicios. Como consecuencia de un violento proceso de debilitamiento de su capacidad para promover el desarrollo, el estado resultó progresivamente incapacitado para desempeñar sus funciones básicas. Era un estado disperso, fracturado, poco inteligente que había abandonado la noción de lo “público” y que había sido privatizado de hecho, sometido a la apropiación de grupos cuya lógica de

comportamiento era la de rent-seekers. Su conducción política se reducía a la administración de la crisis, desbordada por la atención del corto plazo.

Esta situación generó la *necesidad de una reforma de la institucionalidad* que permitiera enfrentar los nuevos desafíos que surgían de un conjunto de factores externos e internos, vinculados entre sí. Las transformaciones del contexto internacional impusieron desafíos inéditos, que implicaban nuevos riesgos que agudizan incertidumbres. La tensión entre globalización y fragmentación, junto a la alternativa de integración o exclusión, plantean a los países de la región el imperativo de avanzar hacia la modernización de sus estructuras, proceder a la apertura de sus sociedades y de sus economías, estimular el adecuado funcionamiento de sus mercados y acrecentar su competitividad.

El principal desencadenante interno de la reforma económica fue la crisis fiscal. Ella alcanzó su punto máximo cuando se agotó la posibilidad de seguir financiando el déficit recurrente mediante el recurso inflacionario o por vía del endeudamiento externo, lo que puso de manifiesto la falta de solvencia y la escasa credibilidad de los gobiernos. El ajuste resultante de la crisis fiscal difirió significativamente de otros intentos anteriores centrados en la manipulación del tipo de cambio y en la reducción del déficit a través de reformas tributarias y administrativas. Si bien fue el fruto de circunstancias críticas, estuvo inspirado en nuevas concepciones sobre el modelo de desarrollo y sobre la relación entre el estado, la sociedad y el mercado. Partió de un diagnóstico que adjudicaba las causas del deterioro al proteccionismo, a excesos en la intervención, dimensionamiento y regulación estatal y a la escasa decisión política por mantener la disciplina fiscal. Además, este ajuste fue fundamentado como condición previa y como componente central de las políticas de reforma económica tendientes a la reestructuración y transformación productiva centradas en el papel del mercado.

Si bien existen algunas diferencias en cuanto a la secuencia de las reformas, su radicalidad y a las condiciones políticas en que se dieron, la reforma económica adoptó un patrón semejante en casi todos los países de América Latina. En todos los casos se pretendió corregir desequilibrios de la balanza de pagos, lograr estabilizar los precios, eliminar distorsiones y promover la eficiencia microeconómica. Sus componentes básicos han sido: (i) la disciplina fiscal que procuró eliminar los déficit de los gobiernos central y provinciales, de las empresas públicas y de los bancos centrales mediante una severa contención del gasto público, reducción significativa de su dimensión a través del abandono de funciones asociadas al estado interventor y promotor, la privatización y la transferencia de servicios a niveles subordinados de gobierno, eliminación de subsidios, desregulación; (ii) el redireccionamiento del gasto público, atendiendo a criterios de rentabilidad económica y a la construcción de capital humano; (iii) la reforma fiscal dirigida a ampliar la base tributaria y facilitar la administración impositiva; (iv) la liberalización financiera, con tasas de interés fijadas por el mercado; (v) tipos de cambio unificados en el marco de una cierta libertad en la circulación de capitales; estímulo a la inversión externa y liberalización del comercio, con la eliminación de restricciones y reducción y homogenización de tarifas; y (vi) reformas en el marco normativo de manera de asegurar los derechos de propiedad, reducir los costos de transacción y proveer seguridad jurídica.

***La primera generación de reformas*** tuvo importantes consecuencias sobre el sector y su institucionalidad. El perfil actual no obedece a un diseño acabado, definido en

función de una nueva realidad social y productiva ni a la adopción explícita de un nuevo modelo de gestión: es un *estado remanente*, conformado en mayor medida por “lo que quedó”, con esfuerzos para adaptarlo a los nuevos requerimientos. Esta readecuación institucional atraviesa claramente un momento de transición, sin que estén definidos los objetivos a los que se tiende ni los procedimientos para continuar avanzando. No obstante, los cambios han sido profundos y sus consecuencias serán, sin duda, duraderas. Las decisiones adoptadas fueron conformando una realidad que constituye el punto de partida para una reflexión largamente demorada sobre la construcción de un nuevo estado que sirva de mejor manera a satisfacer las necesidades de la sociedad, de manera responsable y transparente.

Sin embargo, la reforma del SPA no puede limitarse a una reducción del número de las entidades que lo conforman o de su dotación de recursos humanos a través de un simple ajuste numérico. Tampoco basta una reestructuración de sus funciones. Ambos aspectos pueden ser condiciones necesarias, pero no son suficientes para una efectiva transformación de la significación social de las organizaciones públicas, de su capacidad para orientar y alentar procesos de desarrollo y para alcanzar una mayor efectividad en sus acciones. Esa transformación demanda una alteración significativa en la concepción que guió el diseño de las organizaciones públicas y de sus servicios, atendiendo a las nuevas realidades del sector agropecuario, así como una radical reorientación de la gestión. No sólo debe asegurar efectividad, sino legitimidad social y capacidad para actuar en forma activa, promoviendo cambios, generando procesos y contando con atributos para la innovación permanente. Desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de la de 1990, durante la llamada reforma estructural, se redujo el SPA en muchos casos a algo ni operativo ni normativo.

Por otra parte, como resultado de la primera generación de reformas, las instituciones resultantes del SPA tienen una considerable similitud en casi todos los países de América Latina. Esto es el resultado de una serie de características políticas e institucionales de raíces comunes y de la considerable influencia que tuvieron los programas de organismos internacionales que recomendaban soluciones similares a todos los países. Sin embargo, dentro de esta similitud, es posible identificar algunas diferencias tanto en la estructura organizacional como en el estilo de gerencia. Estas diferencias responden, en cierta forma, al grado de avance que cada país ha logrado en la implementación de las reformas institucionales asociadas al período de reformas instrumentadas en años recientes. Las principales similitudes y diferencias que se describen a continuación surgen del análisis comparativo realizado en cinco países seleccionados (Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).

En cuanto a *dependencia institucional*, solamente Argentina tiene una Secretaría de Agricultura que depende de un Ministerio (Ministerio de Economía cuando se realiza la reforma y de Producción en la actualidad). En los otros cuatro países la estructura institucional se basa en un Ministerio de Agricultura que depende directamente del Presidente de la República. En el Perú esta relación está mediatizada por la existencia de un Primer Ministro y de un asesor presidencial que se ocupa explícitamente de problemas vinculados al desarrollo rural. En los cinco países los Ministerios de Agricultura (Secretaría, en el caso argentino), tienen bajo su *responsabilidad temática* la producción agrícola y ganadera. Argentina, Colombia y Perú tienen responsabilidad por la agroindustria y la silvicultura. Argentina y Colombia incluyen en sus mandatos a la pesca y Ecuador y Perú tienen jurisdicción en los recursos naturales. Las

responsabilidades temáticas son bastante variables y la estructura específica existente en cada país no parecería responder a ninguna lógica especial que vincule, por ejemplo, el mandato ministerial con la importancia relativa del sector.

La comparación de las *áreas funcionales* en las cuales intervienen los Ministerios y sus organismos descentralizados no indica ninguna tendencia sistemática. En los cinco países mencionados casi todas las funciones son cumplidas ya sea por el Ministerio o por un organismo descentralizado. Las únicas funciones realizadas solamente en un número limitado de países son las relacionadas a la reforma agraria y a la provisión de insumos. Similarmente, la comparación de los niveles de intervención utilizados no permite identificar tendencias o características de funcionamiento consistentemente distintas entre los organismos de los países analizados. Una excepción a esta generalización se observa en el área de regulación, en la cual Colombia, Ecuador y Argentina hasta muy recientemente tendrían un menor nivel de intervención.

La estructura institucional presenta un fuerte *grado de descentralización* de carácter regional en Perú y Ecuador, bastante menor en Colombia y es fuertemente centralizada en los casos de Argentina y Venezuela. Por el contrario, los cinco países analizados incluyen organismos descentralizados o desconcentrados, los que tienen un considerable nivel de autonomía operacional y descentralización en su infraestructura física y operacional. Los cinco países cuentan con organismos descentralizados encargados de la investigación agropecuaria. En las otras áreas solamente Colombia cuenta con un número importante de organismos descentralizados que cubren casi todas las áreas funcionales identificadas. Asimismo, casi todos estos organismos descentralizados cuentan con órganos colegiados de dirección en los cuales hay algún grado de participación del sector privado o de las organizaciones que representan a la sociedad civil.

El contexto de *la segunda generación de reformas institucionales* fue determinado por la evidencia de que las reformas instrumentadas habían quitado capacidad y efectividad al estado. Esto fue consecuencia del hecho que la reformulación del papel y los modos de operar del estado, las reformas del SPA, formaron parte del desmantelamiento del estado intervencionista. Este desmantelamiento fue una consecuencia de las nuevas circunstancias enfrentadas por los países y de un conjunto de ideas y convicciones que se consolidaron durante la última década en torno al papel, significación y tamaño del estado y a los modos de estructuración de sus relaciones con el mercado y la sociedad civil. Estas ideas tuvieron y tienen consecuencias importantes sobre las modalidades de provisión, producción y financiamiento de sus servicios y por lo tanto indujeron cambios en la estructura del sector público.

En primer lugar, la crisis precipitó el abandono de las concepciones normativas y voluntaristas que le asignaban al estado un papel de agente activo y único del desarrollo, optimizador de una función de bienestar social, lo que llevó a asumir posiciones favorables a una mayor descentralización en las decisiones sociales. Por otra parte, las distancias entre las intenciones estatales y los resultados obtenidos hicieron que se pusieran en cuestión los modos tradicionales de organización y gestión pública, experimentándose con modelos de vigencia probada en otros contextos y situaciones organizacionales. Por consiguiente, si bien las acciones de reforma estatal han sido inspiradas, en primer lugar, por las urgencias derivadas de los apremios fiscales y por estrangulamientos que impedían el crecimiento, ellas fueron progresivamente

respaldadas por marcos normativos y enfoques teóricos que les dieron legitimidad y orientación. La breve referencia a estos enfoques se justifica para reconstruir los senderos recorridos con el fin de pensar alternativas hacia el futuro.

La primera reforma del estado tuvo resultados insuficientes y, en algunos casos, claramente negativos. Resultaron de respuestas a apremios, se inspiraron en experiencias extrarregionales y fueron incorporados como condicionalidades en las operaciones de crédito que facilitaron las reformas políticas. Sus sustentos teóricos fueron en general contruidos a posteriori, debiendo recurrirse a ellos en el presente cuando la tarea de consolidación de una nueva institucionalidad es impostergable. Se supuso que las organizaciones tenían plasticidad para absorber los cambios de orientación, que la decisión política era suficiente para precipitar nuevos comportamientos y que la modificación de normas y procedimientos propios del sector público y el rediseño formal bastaban para alterar los estilos de gestión. Se apostó a la capacidad de respuesta a las oportunidades abiertas por un sector público que dejaba campos de actividad a niveles subordinados de gobierno, al sector privado y a las organizaciones sociales. La premisa fue la existencia de recursos sociales disponibles cuya activación sólo requería una convocatoria explícita. La consecuencia neta fue, en cambio, que no hubo un impacto significativo sobre la habilidad para promover acciones colectivas en forma eficiente ni sobre la satisfacción de la demanda de la sociedad por los resultados de esas acciones.

Quedaron así varias *cuestiones pendientes* que debían ser resueltas para el desarrollo de capacidades y el perfeccionamiento de la efectividad del estado, de manera que éste pueda desempeñar su papel en la redefinición institucional. Este fue el foco de la *segunda reforma*. Estas cuestiones se refieren a atributos que, en general, deben reunir la gestión del SPA aunque su aplicación a distintas organizaciones con mandatos y responsabilidades específicas debe analizarse en cada caso particular.

En resumen, la primera generación de reformas restituyó el papel de los mercados como mecanismos para la asignación de recursos y la segunda atendió, aunque en forma insuficiente, a los marcos institucionales necesarios para que estos mercados puedan responder a los atributos de competencia y calidad. Ahora se inicia un nuevo proceso (quinta etapa) centrado en la construcción del *estado estratégico-relacional* que deberá enfatizar el desarrollo institucional y los asuntos cuya resolución excede a los mecanismos de mercado. Aún resta un gran esfuerzo para concretar el conjunto de reformas institucionales y organizacionales en marcha e incluso de aquellas aun no iniciadas y que es necesario iniciar en respuesta a las nuevas condiciones del contexto. Sus contenidos serán más complejos y su ejecución más difícil ya que consisten en la construcción de capacidades, en la creación de nuevas redes de colaboración, en la explotación de complementariedades y en el estímulo a la participación y la iniciativa social. Sus objetivos no se alcanzan por la sola disponibilidad de mayores recursos o mejores insumos que agreguen eficiencia, sino por la calidad de los procesos organizacionales y por los impactos que se alcancen.

Lo anterior explica que las acciones que deben emprenderse tendrán que conceptualizarse como contribuyentes a ese desarrollo institucional, superando la perspectiva del perfeccionamiento organizacional, centrada en ámbitos particulares de la acción pública o privada. La visión del desarrollo institucional debe atender a las especificidades nacionales y regionales, a la trayectoria y capacidades de los actores, a

los desafíos particulares a responder y a las orientaciones estratégicas que se adopten. Asimismo, la agenda de esta quinta etapa incluye asuntos como la igualdad de oportunidades, la mejor distribución de las capacidades para articular las necesidades y demandas sociales de los distintos grupos vinculados a la ruralidad, el desarrollo de nuevas formas de “delegación” y “devolución” a la sociedad civil que reafirmen su autonomía a la vez que construyan nuevos modos de gestión social, junto al suministro de los llamados “nuevos bienes públicos”, como la preservación de los recursos naturales. Estas acciones directas configuran una etapa diferenciada, pues en ella el objetivo de desarrollo institucional demandará nuevos comportamientos del estado por los que promueve capacidades sociales o afirma lo público a través de mecanismos con los que está comprometido pero que le son ajenos. Es una etapa en la cual los marcos jurídicos y normativos que establecen las reglas de juego adquieren mayor importancia y la legitimidad del estado frente a la sociedad es un atributo indispensable para cumplir su función.

Fundamentalmente, son los cambios en el contexto que promoverán esta quinta etapa en el desarrollo del SPA. Durante la última década han ocurrido importantes transformaciones en la estructura y funcionamiento del sector agropecuario, de especial relevancia en Argentina, Chile, Brasil y México, pero también en forma más acotada en otros países de la región, como Perú y Costa Rica, en los cuales activos procesos de modernización productiva, agro industrialización y expansión de las exportaciones de algunos rubros han significado una verdadera revolución productiva y comercial. Simultáneamente a esta modernización productiva, un número importante de países se encuentra en las etapas iniciales de un proceso de reforma del estado en el que las nuevas ideas sobre la función del estado y las características que la gestión de lo público debe adquirir para ganar efectividad y legitimidad social han comenzado a ser aceptadas aunque no han logrado aún una consolidación homogénea. Es por ello que la reflexión sobre cuál debe ser el ámbito, la naturaleza y la intensidad de la intervención del estado en la actividad rural se debe basar en los cambios del contexto que tuvieron lugar durante las últimas dos décadas (apertura comercial, desregulación económica, nuevo escenario científico-tecnológico, descentralización política y económica), que tienen un impacto central en el sector y ahora en los impactos de la crisis financiera y la recesión económica mundial.

El análisis realizado sugiere que las reformas del estado en el sector han sido importantes, heterogéneas y poco consistentes, y en general han sido procesos residuales de reformas de la economía y de las instituciones de carácter global más que el resultado de políticas específicas para el sector. Las nuevas condiciones de contexto y las propias transformaciones estructurales del ámbito rural de la región definen ahora necesidades más específicas de políticas públicas. Aunque los objetivos de dichas políticas en la mayoría de los países de la región (mayor productividad, conservar los recursos naturales y promover el bienestar rural) no han variado a lo largo de los años, los énfasis relativos y sus elementos centrales necesitan adecuarse a las nuevas condiciones. En el diseño de esas políticas y en la construcción de la nueva institucionalidad necesaria es imprescindible entender los escenarios futuros y las nuevas necesidades y contribuciones del sector agropecuario y rural.

### **3. El nuevo contexto internacional**

#### **3.1. De la crisis alimentaria a la recesión global**

Durante los últimos dos años la economía mundial ha experimentado cambios rápidos y profundos. A partir de fines del 2006 el precio del petróleo y de otros commodities, incluyendo los agrícolas, comenzó a aumentar en forma sostenida llegando a un máximo a mediados del 2008. En julio de ese año el precio de la soja llegó a 600 dólares la tonelada, casi un 200 % superior al existente previo a la suba. Este incremento del precio internacional de los commodities fue una manifestación indirecta de la crisis inmobiliaria y financiera que se venía gestando en la economía de Estados Unidos y que hizo eclosión en el segundo semestre del 2008. Finalmente, hacia fines del 2008, la economía mundial entra en un período de estancamiento y potencial recesión cuya profundidad y duración es difícil de prever.

Este contexto internacional marca la creciente volatilidad en el mercado de los commodities agrícolas determinado, en gran medida, por la creciente participación e influencia del capital financiero en dichos mercados. Sin embargo, la evolución de los precios tiene también causas estructurales vinculadas a las condiciones de largo plazo de la oferta y demanda de alimentos a nivel mundial

Estas nuevas condiciones estructurales de largo plazo, la creciente volatilidad de los mercados y las nuevas reglas del comercio internacional, incluyendo el papel de las empresas transnacionales en la agroindustria y el comercio, definen un nuevo contexto internacional para la producción agropecuaria de América Latina

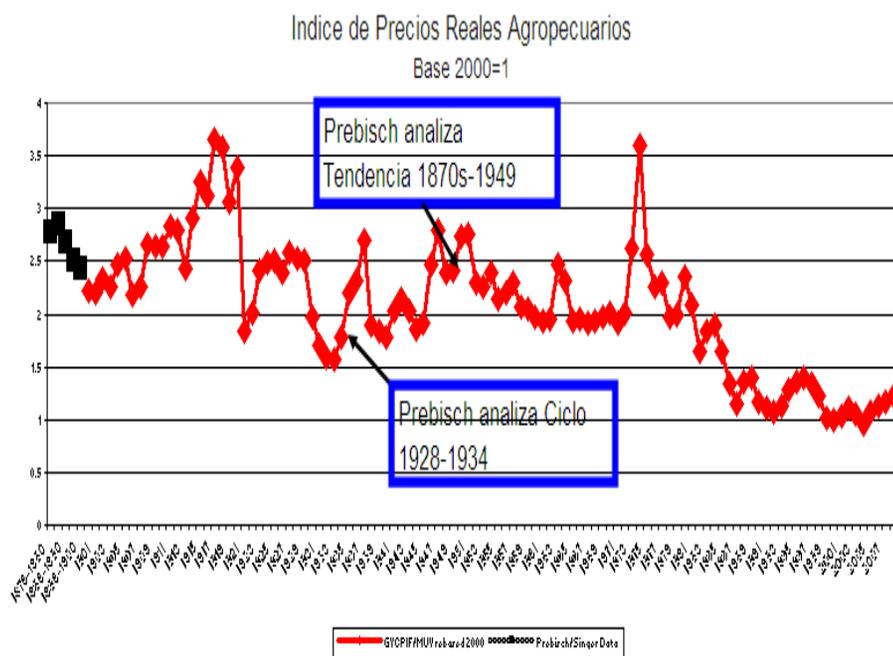
##### **3.1.1. El precio internacional de los alimentos**

Las estrategias y políticas públicas para el sector agropecuario han estado fuertemente influidas por el papel que se asignó a la agricultura en los modelos económicos adoptados por los países de América Latina y la inserción internacional que se buscaba o se creía posible de lograr. Un elemento central que influyó en estas apreciaciones fue la situación de los mercados internacionales para los productos agrícolas y, en particular, los precios internacionales y las percepciones que se tenía sobre la posible evolución de los términos del intercambio comercial.

Fue éste un elemento central en las concepciones impulsadas por la CEPAL en la década de los 50 y 60 que tanto influyeron en la implementación de las políticas de sustitución de importaciones de origen industrial que dominaron tanto el pensamiento económico como las políticas instrumentadas en América Latina hasta la década del 90.

El Gráfico 1 muestra la evolución del precio internacional de los alimentos en términos reales. Puede verse que este precio muestra una tendencia levemente declinante durante todo el siglo 20 y muy pronunciada a partir de la década del 70. Esta tendencia declinante sólo fue alterada en forma significativa durante el periodo de la primera guerra mundial y durante la crisis del petróleo en la década del 70.

Gráfico 1: Índice de Precios Reales Agropecuarios



Fuente: Díaz Bonilla, E. 2008

Es a partir de esta observación sobre la tendencia declinante de los precios y el consecuente deterioro de los términos de intercambio para América Latina que Prebisch y la CEPAL enuncian, a principios de la década del 50, sus conocidas e influyentes propuestas que permearon en el pensamiento económico social latinoamericano y que fueron duramente cuestionadas en los años 90 cuando se dio preeminencia a las políticas de liberalización comercial y apertura del mercado impulsadas por el Consenso de Washington.

A pesar de que la política económica predominante en América Latina durante todo el Siglo XX no le daba una importancia central a la producción agropecuaria, hacia fines de la década del 70 comienzan a verse en América Latina transformaciones importantes similares a las que ocurren en otras partes del mundo. Las innovaciones genéticas en los principales cultivos alimenticios como el trigo, el maíz y el arroz y la mayor utilización de agroquímicos, tecnologías vinculadas a la revolución verde, aumentan significativamente la tasa de crecimiento de la producción mundial de cereales y menos espectacularmente en algunos otros productos como el azúcar. El incremento de la oferta a nivel mundial que resulta de la incorporación de estas tecnologías impulsa una mayor declinación de los precios. Como puede verse en el Gráfico 1, los precios caen a la mitad durante el período 1980 al 2000.

Esta disminución de los precios internacionales está acompañada, sin embargo, por un importante proceso de modernización, incorporación de tecnología y cambios en la estructura agraria. En 2005, la CEPAL afirmaba: "...a principios del siglo XXI se aprecia que una parte de la agricultura ha experimentado un proceso de modernización que resultó en niveles de eficiencia situados en la frontera internacional, en algunos

casos a partir de capacidades locales y, en gran medida, de la incorporación de tecnologías foráneas...” (CEPAL, 2005)

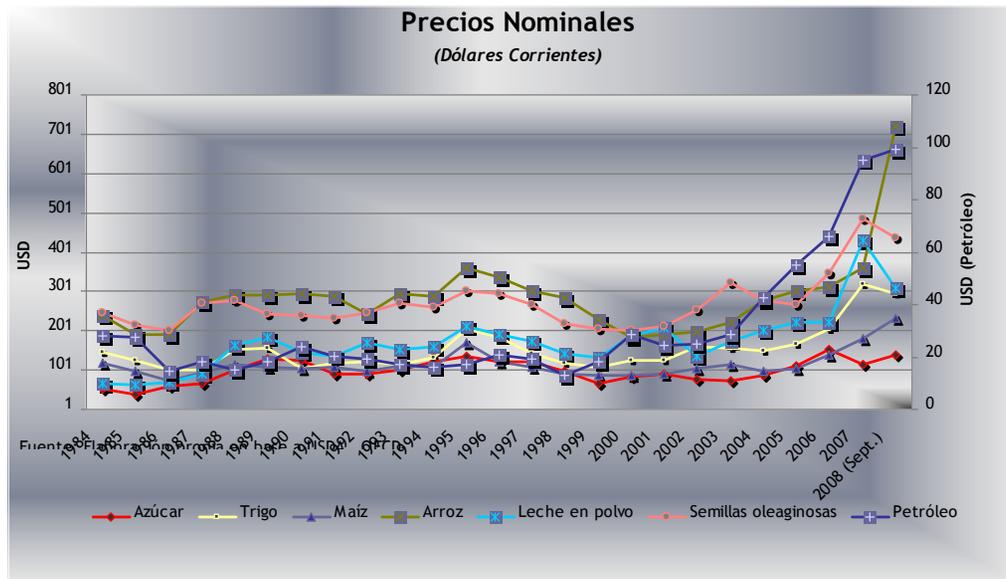
Este nuevo panorama indujo a visualizar al sector agropecuario como un conjunto de actividades económicas o “complejo agroindustrial” o “agricultura ampliada”. Así surgieron documentos conceptuales de los organismos más importantes vinculados a esta problemática. El IICA, a principios de la década del noventa, realiza una serie de propuestas sobre la importancia de la agricultura para el desarrollo, propuestas que son volcadas y consolidadas en un estudio realizado en el 2003: “Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía”, en el marco de los trabajos del Grupo Inter-Agencial de Desarrollo Rural (IICA, BID, Banco Mundial, CEPAL, FAO, FIDA, GTZ y USAID). Este trabajo aplicó la metodología de las matrices de contabilidad social y estimación de multiplicadores de encadenamiento para evaluar la contribución de la agricultura ampliada, lo que permitió una medición integral de su participación como proveedor de insumos, generador de valor agregado y de divisas, así como importante factor de distribución de ingresos. Los resultados ayudaron a la comprensión de su importancia para el desarrollo, permitieron mejorar las decisiones en materia de inversión y dieron lugar a la formulación de políticas para la agricultura, de forma de contribuir más efectivamente al desarrollo y a la reducción de la pobreza.

En 2005, el Banco Mundial publicó el documento “Beyond the City: the Rural Contribution to Development” (Banco Mundial 2005), en el cual se explican y documentan un conjunto de proposiciones que habían sido enunciadas por otras instituciones. El trabajo del Banco demostró que, si se miden adecuadamente, la contribución de la agricultura al producto bruto y el peso de la población rural en los países de Latinoamérica son casi el doble de lo que se estima habitualmente. Destaca que “la mayoría de los países de la región no ha logrado ofrecer una combinación adecuada de políticas públicas en el campo como sería lo deseable tanto desde una perspectiva de reducción de la pobreza como de crecimiento”. Más recientemente, el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 2008 llevó como título: “Agricultura para el Desarrollo”. En dicho estudio se señala que la agricultura es un instrumento de desarrollo fundamental para alcanzar el objetivo del milenio de reducir a la mitad para 2015 la proporción de personas que padecen hambre y viven en la extrema pobreza.

Es en este contexto de una revalorización de la agricultura como instrumento del desarrollo que deben ahora analizarse el reciente incremento de los precios internacionales de los alimentos y su posible evolución. Es necesario entender con precisión las causas, las consecuencias sobre la producción y el bienestar de la población en general y cuáles serían las políticas más adecuadas para que, con una visión de largo plazo, cada país en forma individual y la región en su conjunto se adecuen al escenario futuro.

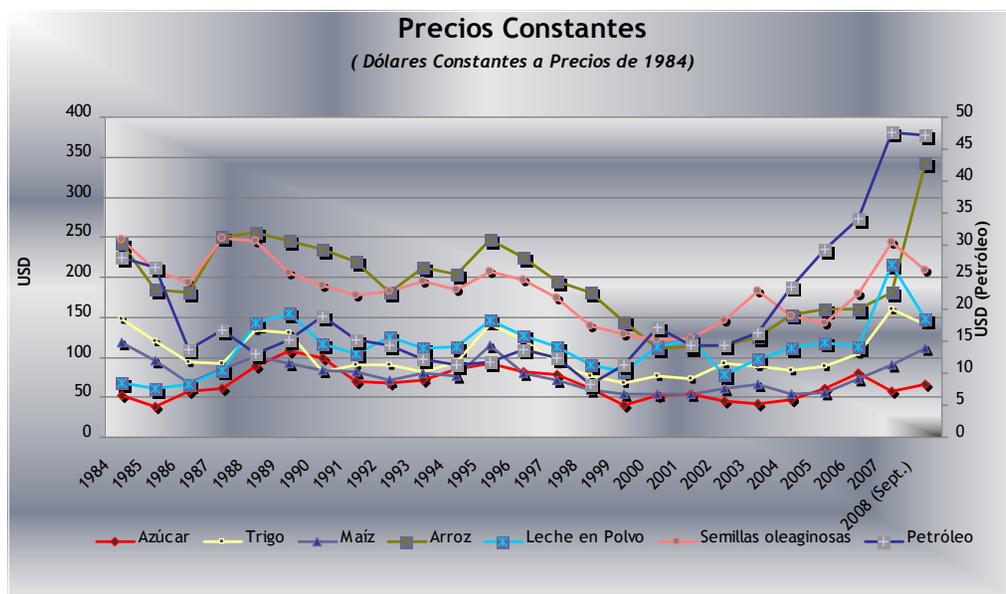
El Gráfico 2 muestra el comportamiento de los precios, en dólares corrientes, del petróleo y de seis de las principales materias primas agrícolas desde el punto de vista alimentario (arroz, azúcar, trigo, maíz, leche en polvo y soja - importante como fuente de aceite vegetal-). Puede verse que el precio del petróleo comienza a aumentar a partir del año 2004 y muy rápidamente a partir del 2007. Por el contrario, los precios de las materias primas agrícolas, con excepción del azúcar, sólo comienzan a aumentar a partir del 2006 y desde allí también lo hacen muy rápidamente.

**Grafico 2:** Precio internacional de alimentos seleccionados y del petróleo. Dólares nominales.



Los mismos datos son presentados en dólares constantes en el Gráfico 3. El deflactor utilizado fue el Índice de Precios al Consumidor (CPI) del Bureau of Labor Statistics (BLS)

**Gráfico 3:** Precio internacional de alimentos seleccionados y del petróleo. Dólares constantes.



Un análisis comparativo de los dos cuadros permite las siguientes observaciones: a) el precio de las materias primas agrícolas en el año 2008, expresado en dólares constantes, es similar al que regía en la década del 90; b) el elemento más importante de la suba de precios es la rapidez del incremento, medido en dólares corrientes, lo cual hizo difícil los necesarios ajustes económicos por el lado de la demanda, generando un conjunto de efectos negativos sobre los consumidores especialmente en los países que son importadores netos de alimentos; c) el incremento de los precios está concentrado en cuatro productos de gran importancia para el consumo humano: trigo, arroz, leche en polvo y soja ( aceites comestibles). El precio del maíz aumenta en forma más atenuada. Por otra parte, también es importante notar lo siguiente: a) el precio de otros productos agrícolas como, por ejemplo el azúcar, no experimentan esta importante suba, y b) durante los últimos dos meses (**agosto-octubre**) los precios del petróleo y de los alimentos han caído en más del 40%.

La evolución de precios descrita, si bien no implica cambios significativos en términos reales, ha tenido una serie de efectos negativos sobre el bienestar de los sectores más pobres de la sociedad y ha creado desequilibrios macroeconómicos en los países importadores netos de alimentos. El problema principal está dado por la velocidad de los incrementos medidos en moneda corriente que dificulta el proceso de ajuste. El comportamiento reciente de los precios de los alimentos puede ser explicado a través de un análisis del conjunto de factores que afectaron al mercado.

### **3.1.2. Tendencias estructurales de la oferta y la demanda**

El primer conjunto de factores está integrado por fenómenos estructurales de largo plazo que afectan el equilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos. Las más importantes son las siguientes:

**a. El incremento de la demanda de países en desarrollo, especialmente del Asia** como consecuencia de: a) incremento poblacional, b) del ingreso *per cápita*, c) la urbanización y d) el éxito en las políticas instrumentadas en algunos de dichos países dirigidas a reducir los índices de pobreza . China y parcialmente la India, por su dimensión y por la velocidad del crecimiento económico experimentado durante la última década, son los principales actores de este proceso. En estos casos aumenta el consumo *per cápita* y se modifica la composición de dicho consumo. El mayor consumo de carne y lácteos significa una demanda derivada para cereales y subproductos de las oleaginosas, haciendo que la cantidad de recursos naturales, tierra y agua, necesarios para alimentar a una persona, sea significativamente mayor. Diversas estimaciones sugieren que los aumentos de la demanda mundial para el año 2020 serán consecuencia del consumo adicional de los países en desarrollo, en porcentajes que van entre el 80% y el 90% en carnes, cereales, oleaginosas, frutas de pepita y frutas cítricas (Llach y Harriague, 2008).

**b. El creciente uso de biocombustibles** impulsado por las normativas que establecen la obligatoriedad de su uso en un número de países como Estados Unidos, la

Unión Europea y Brasil. La demanda de maíz para biocombustibles en Estados Unidos significa ya el 30% de la producción de dicho cereal. En la UE el consumo de varios cultivos alimenticios, incluyendo el trigo, es ya significativo en términos del mercado de alimentos. Estimaciones del IFPRI (citado por Banse et.al, 2008) sugieren que 30% del incremento del precio de los cereales está explicado por la producción de biocombustibles especialmente en EE.UU. Este factor puede sufrir modificaciones de **entrarse** en una etapa recesiva en la economía internacional y **disminuir** el precio del petróleo, hecho que reduciría la competitividad de los biocombustibles.

**c. La menor respuesta de la producción de cereales y oleaginosas en el mundo como consecuencia del menor aumento de los rendimientos.** La tasa de crecimiento de los rendimientos por hectárea en los cereales y las oleaginosas disminuyó del 2% por año durante el período 1970-1990 al 1,1% durante el período 1990-2007, y las proyecciones hechas por el USDA son de un descenso a sólo el 0,8% para el período 2009-2017 (Banse et.al., 2008) Este hecho es consecuencia de dos fenómenos principales: a) el agotamiento del impacto de la revolución verde y b) el progresivo agotamiento de la tierras agrícolas más fértiles y la expansión de la frontera agropecuaria a sistemas ecológicos menos favorecidos.

**d. Las restricciones a la producción en algunos países desarrollados,** que surgen como respuesta a preocupaciones sobre el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales y en algunos casos, como por ejemplo la UE, por cambios en las políticas de subsidios y apoyos a la producción.

El resultado de estas tendencias estructurales ha sido un progresivo cambio en el equilibrio que existía entre la oferta y la demanda mundial de alimentos. Estos cambios también han significado modificaciones importantes en la presencia de distintos países en el mercado internacional de los alimentos y, consecuentemente, en los flujos comerciales y la participación en el comercio mundial de alimentos.

### **3.1.3.. Los elementos coyunturales y la crisis alimentaria**

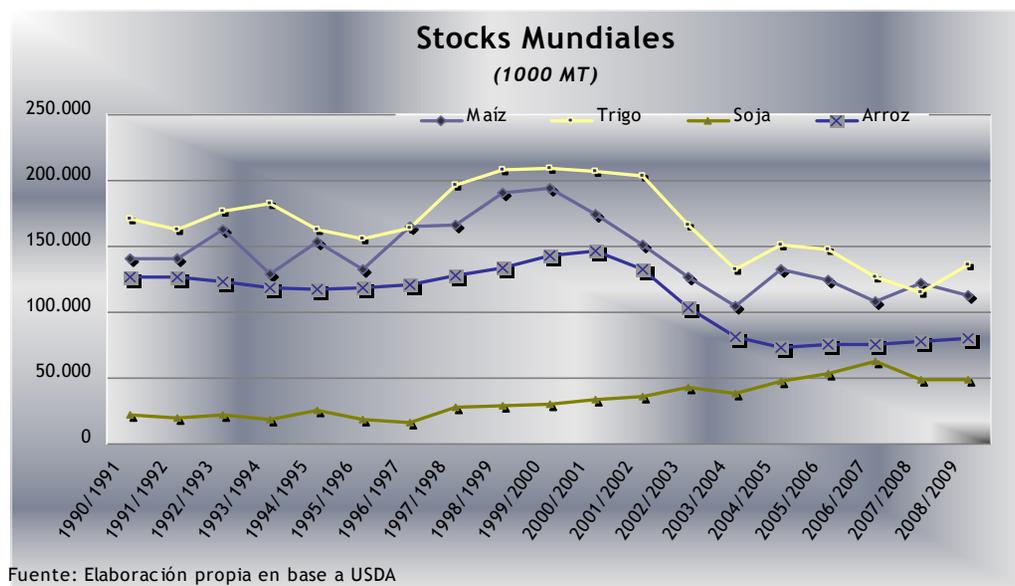
El segundo conjunto de factores está integrado por una serie de elementos que son independientes o externos a la producción y el consumo de alimentos y que tienen un considerable valor explicativo especialmente en relación a la velocidad del incremento de los precios en el corto plazo (a partir del 2006)

Primero, el incremento del precio del petróleo que tiene un efecto “demostración” sobre el resto de las materias primas y que, en el caso específico de los alimentos, incide en forma significativa en los costos de producción y más aún del transporte.

Segundo, la creciente debilidad del dólar frente a otras monedas –tendencia que se ha frenado en las últimas semanas– y la baja de la tasa de interés a nivel internacional que hizo perder atractivo a las inversiones monetarias.

Tercero, la creciente disminución de las reservas mundiales de los tres cereales, a partir del año 2000, como consecuencia de políticas explícitas en ese sentido, lo cual introduce una mayor sensibilidad y volatilidad de los precios (Gráfico 4).

**Gráfico 4:** Stocks mundiales de arroz, trigo, maíz y soja.  
En miles de toneladas.



Cuarto, la extraordinaria sequía en Australia a partir del 2004, que disminuyó en forma significativa su presencia en el mercado internacional del trigo, y ciertos excesos de lluvias en el Asia y en Estados Unidos que afectaron la producción de arroz y maíz a partir del 2006.

La conjunción de una creciente evidencia sobre el desequilibrio entre oferta y demanda a nivel mundial y los efectos de este conjunto de factores de corto plazo generan inestabilidad y perspectivas de aumento de precios. Es frente a esta situación que los *traders* tradicionales y, en menor medida, los fondos financieros, vuelcan una cantidad importante de recursos en el mercado de las materias primas confirmando y magnificando el efecto de las variables estructurales de largo plazo.

En las presentes circunstancias de crisis financiera, la acción de los *traders* y fondos financieros puede exagerar la baja de precios, ocultando a través de la modificación de las posiciones a futuro cuál es la evolución real de oferta y demanda.

### 3.1.4. Algunas conclusiones y proyecciones

¿Qué se puede concluir a partir del análisis desarrollado en las secciones anteriores?

En primer lugar es evidente que hay un efecto importante de las variables monetarias y financieras que introducen volatilidad en los mercados de las materias primas y una acción conjunta por parte de los inversores que apostaron a mayores aumentos de precios. Esta burbuja económica comenzó a disolverse a mediados de este año, afectando la perspectiva colectiva de los principales actores en dichos mercados. Una consecuencia de esta nueva perspectiva es que las posiciones largas en el mercado de Chicago disminuyen significativamente a partir de agosto del 2008 y son un factor importante en la caída de precios de los commodities en el segundo semestre del 2008.

En segundo lugar, las condiciones de la demanda estarán condicionadas por la recesión de la economía mundial. La profundidad y extensión de la misma es difícil de prever y estará vinculada al éxito de las políticas macroeconómicas que sigan las grandes economías, incluyendo los grandes países emergentes como China, India, Brasil y otros. La mayoría de estos países están actuando con energía para fortalecer el sistema financiero y reactivar la economía mundial. Un ejemplo de esto, además de los paquetes de rescate implementados por EEUU y algunos países de la UE, son las políticas macroeconómicas de China, que en base a las enormes reservas monetarias de que dispone, intentan atenuar los efectos de la crisis económica mundial manteniendo una tasa de crecimiento razonable y por lo tanto su capacidad importadora. Sin embargo, el éxito de las políticas macroeconómicas, incluyendo los planes de rescate implementados por las principales potencias, es aun incierto

En tercer lugar, la suba de precios del 2008 y los impactos de la recesión mundial desencadenada a principios del 2009 han puesto en marcha una serie de mecanismos de ajuste, tanto del lado de la oferta como de la demanda de alimentos. La efectividad de estos mecanismos de ajuste es difícil de prever al estar fuertemente determinados por los elementos centrales de las políticas macroeconómicas instrumentadas por los principales actores en el comercio mundial de alimentos. Por otra parte, las políticas sectoriales y comerciales implementadas por la mayoría de los países son, en muchos casos, no muy sólidas e inconsistentes entre sí. Un ejemplo de esto son las nuevas tendencias proteccionistas que comienzan a manifestarse en algunas de las medidas instrumentadas y que comienzan a expresarse en ámbitos de negociación. En el mediano plazo, si las medidas que los países implementen para aumentar la producción de alimentos y disminuir la volatilidad de los precios son exitosas, los precios internacionales de los alimentos tenderán a estabilizarse.

En cuarto lugar es razonable suponer que una vez superada la crisis internacional las fuerzas estructurales que comenzaron a manifestarse durante la última década, es decir el aumento del consumo en los países en desarrollo y las dificultades de aumentos similares de la oferta, vuelvan a alterar el equilibrio histórico entre la oferta y la demanda de alimentos empujando los precios a la suba. En este análisis de largo plazo dos fuerzas principales estarán en juego. Por el lado negativo, la creciente dificultad de incorporar tierras adicionales a la producción agrícola y el progresivo agotamiento del agua potable para riego. Por el lado positivo, los posibles avances de la biotecnología y su impacto sobre los rendimientos y la adaptabilidad de las plantas a condiciones ecológicas más adversas. El efecto final de largo plazo de estos procesos es difícil de prever.

Finalmente, lo acontecido durante los últimos dos años en los mercados internacionales de alimentos nos permite extraer algunas conclusiones. La lección más importante es que los precios de los alimentos ya no estarán definidos únicamente por la oferta y la demanda, o en un sentido más general por los “fundamentals” del mercado. Las condiciones de los mercados financieros internacionales y el consiguiente comportamiento de los actores en dichos mercados tendrán una influencia significativa. La segunda lección es que la inestabilidad del mercado internacional de los alimentos tiene consecuencias negativas de carácter sistémico a nivel mundial y que los principales perjudicados son los sectores sociales más desprotegidos. Por lo tanto controlar la inestabilidad y dar certidumbre a los mercados debería ser un objetivo

compartido por todos los países. Una tercera lección es que lograr este objetivo requiere la acción concertada de muchos actores, públicos y privados, y que por lo tanto ciertas políticas globales dirigidas a regular la participación del capital financiero y reconstruir los stocks mundiales son necesarias. Finalmente, es importante resaltar la situación de desequilibrio estructural del mercado de alimentos y la importancia de prestar atención a la agricultura realizando las inversiones necesarias en infraestructura, tecnología, etc. que aseguren aumentos sostenidos y sustentables de la producción agropecuaria.

### **3.2. Flujos comerciales nuevos actores y el papel de América Latina**

Durante los últimos 15 años el mundo experimentó un crecimiento agregado extraordinariamente alto en relación a épocas pasadas. Mas aun, el crecimiento económico estuvo concentrado en los países en desarrollo de una forma bastante extendida e incluyendo a algunas de las grande economías emergentes como China India y Brasil, que tuvieron tasas de crecimiento muy altas. Ahora ha quedado claro que estas tasas de crecimiento fueron posibles, al menos en parte, por los impactos indirectos de la burbuja financiera que estalló a mediados del año pasado, y por lo tanto será necesario transcurrir un período de ajustes y correcciones tanto en el sistema financiero mundial como en las tasas de crecimiento económico y en el comercio internacional. Sin embargo, es importante resaltar que lo acontecido durante los últimos 15 años afectó en forma significativa, y seguramente perdurable, la dimensión y estructura del comercio internacional de alimentos. Los principales efectos son los siguientes: a) tal como se argumentó mas arriba hubo una expansión de la demanda de alimentos que superó el incremento de la oferta; b) tanto el incremento de la demanda como de la oferta estuvo concentrado en unos pocos países que se han convertido en los principales demandantes netos y oferentes netos de productos alimentarios. Japón, China, Corea, Hong Kong y la Federación Rusa representan más del 80 % de las importaciones netas del mundo y cuatro países (Brasil, Argentina, Australia y Nueva Zelanda) contribuyen con más del 80% de las exportaciones netas a nivel mundial. Por otra parte, es importante notar que EEUU disminuye dramáticamente su presencia como exportador neto y la UE disminuye significativamente su presencia como importador neto.

Esta concentración de la oferta y la demanda alimentaria en unos pocos países y la disminución de la presencia de las dos grandes economías mundiales (EEUU y UE) significan un cambio importante en los flujos comerciales y en la importancia relativa de los distintos países en el comercio mundial y consecuentemente en las negociaciones internacionales. En este sentido es importante resaltar la importancia de Brasil y Argentina como oferentes de productos alimentarios y por consiguiente la relevancia del MERCOSUR si este participara en la negociaciones internacionales como un bloque.

### **3.3. Agotamiento y revalorización de los recursos naturales agrícolas**

El muy importante crecimiento de la producción mundial de alimentos durante el período 1970-2000 se apoyó en un intenso proceso de innovación tecnológica centrada

en los cereales y las oleaginosas y en la expansión de la frontera agrícola en países que aun contaban con áreas agrícolas que podían ser incorporadas a la producción agrícola a costos razonables. La evidencia empírica sugiere que este último proceso comienza a ser progresivamente más difícil y está acotado a un número limitado de países como Brasil, Argentina, Paraguay, Congo, Angola y algunos otros del África. Otros países incluyendo a EEUU, la UE, China e India, que son los principales consumidores de alimentos, están llegando a un límite en cuanto al uso posible de agua y tierra para fines de la producción agrícola. Esto significa que tendrán crecientes dificultades para aumentar la producción a partir de un mayor uso de recursos naturales y estarán más dependientes de la innovación tecnológica como el factor dinámico del aumento de la producción.

Estas tendencias estructurales deben ser analizadas en el contexto del cambio climático que agrega un factor adicional a la limitada disponibilidad de recursos naturales agrícolas y a la incertidumbre de su capacidad productiva. El impacto que el calentamiento global tendrá sobre la disponibilidad de agua y tierra agrícola es aun incierto en cuanto a su posible magnitud y la forma que afectará a las distintas zonas geográficas. Sin embargo, la evidencia disponible indica que la mayor variabilidad climática asociada al calentamiento global impactará negativamente la capacidad de producción mundial. Asimismo, introduce un elemento adicional de volatilidad e incertidumbre generado por las inundaciones y sequías que se acentuarían a escala global.

La escasez relativa de los recursos naturales también redefinirá las variables económicas de la producción de alimentos. El precio de la tierra también aumentará y es razonable suponer que habrá un mayor interés mundial por la apropiación y el acceso a los recursos naturales agrícolas. Estas tendencias ya han comenzado a manifestarse en algunos países a través de la compra de tierras por parte de personas y empresas no nacionales

#### **3.4. Expansión de formas capitalistas de producción y fortalecimiento del agro-negocio: efectos sobre la estructura agraria y los actores sociales**

En algunas regiones de América Latina, como el Cono Sur, y en algunos productos como, por ejemplo, las oleaginosas, las frutas tropicales, las flores y ornamentales, la ganadería bovina de engorde, la producción de aves y cerdos y la producción láctea, la producción agropecuaria se está transformando rápidamente adoptando formas complejas, más concentradas y muy dependientes en la utilización de capital y tecnología sofisticada. Un ejemplo de ello está dado por el hecho de que en Argentina alrededor del 60 % de la producción de cereales y oleaginosas se hace en tierras arrendadas por empresas de dimensión mediana a grande. Estas nuevas empresas tienen una organización de agro-negocios en las cuales el objetivo principal es la búsqueda de rentabilidad y las decisiones de producción, retribución al trabajo y distribución de los excedentes económicos no difieren sustancialmente de las grandes empresas corporativas de otros sectores de la economía.

Estas empresas, por su mayor dimensión económica, acceso al capital y a la tecnología y mejor capacidad de negociación en los mercados de insumos y productos, tienen la posibilidad de lograr una mayor eficiencia, competitividad y rentabilidad que las

empresas tradicionales con una estructura familiar. El crecimiento de estas empresas con estructura de agro-negocios tiene consecuencias importantes sobre la composición de la oferta de productos alimentarios, el empleo, la estructura poblacional en las áreas rurales, etc. que es necesario evaluar. Al mismo tiempo es importante implementar marcos normativos y políticas públicas que, sin coartar el desarrollo de nuevas formas de organización de la producción, promuevan y apoyen la agricultura familiar y aseguren la transparencia de los mercados y la igualdad de oportunidades de las distintas formas de producción.

### **3.5. Concentración económica y tras-nacionalización de la agro-industria**

Durante las últimas dos décadas América Latina ha experimentado un activo proceso de concentración y tras-nacionalización de su sector agroindustrial. Un estudio reciente (Petrecolli y Bidart, 2008) identifica un número muy significativo de sectores agroindustriales en los cuales las cuatro empresas de mayor tamaño controlan alrededor del 50 % de la producción total. Ejemplos importantes que pueden señalarse son: a) en Argentina en maquinaria y agrícola y fertilizantes dos empresas tienen el 80% de la producción; b) en Brasil, en café y lácteos cuatro empresas controlan más del 70% de la producción; c) en Colombia, en fabricación de aceites y grasas, lácteos y molinería de arroz cuatro empresas controlan más del 60 % de la producción. Esta situación se repite en otros sectores y otros países en un número significativo de casos.

Este grado de concentración en la fase agroindustrial afecta la competitividad y transparencia de los mercados al interior de la cadena productiva y sugiere una defectuosa formación de precios y una distribución inequitativa de los excedentes económicos entre los distintos agentes que intervienen en la cadena productiva. Hay una extensa literatura económica que analiza los efectos distorsivos potenciales de una alta concentración económica en algún segmento de la cadena productiva y sugiere una batería de acciones posibles, principalmente de carácter regulatorio para evitar una creciente concentración y para promover la libre competencia. El trabajo de Petrecolli y Bidart ya mencionado presenta un buen resumen de las posibles acciones.

Por otra parte la concentración de las empresas agroindustriales de comercialización y distribución al sector consumidor es un fenómeno mundial. Esto sugiere que para intervenir exitosamente en el mercado internacional de productos alimentarios es necesaria una cierta dimensión económica que hace inevitable un cierto grado de concentración, especialmente en los países de menor dimensión económica. Más aun, las tendencias recientes sugieren la necesidad de integrarse en las cadenas mundiales de producción y comercio como un medio necesario para participar equitativamente en la distribución internacional del excedente económico. Esta observación sugiere dos áreas de políticas públicas. Por un lado, la acción reguladora del estado debería estar concentrada en aumentar la capacidad de negociación de los segmentos más débiles de la cadena productiva nacional y no en debilitar los segmentos concentrados de la misma. Por otro, es necesario desarrollar una activa política de promoción y apoyo para que las empresas agroindustriales locales puedan transnacionalizarse e integrarse en las cadenas globales en una posición dominante. Este objetivo, relativamente inalcanzable en el sector industrial, sería posible para algunos países de América Latina en la producción agroalimentaria. Un ejemplo de esto lo ha dado Brasil durante la última década.

Este es un dilema importante para los países de América Latina, especialmente para los exportadores de alimentos, y hace necesario una política expresa y una institucionalidad adecuada para administrar el problema.

### **3.6. Globalización y apropiación privada del conocimiento y la tecnología**

La innovación tecnológica se ha convertido en el principal elemento transformador de la producción y las relaciones económicas y sociales. Es tanto causa como consecuencia de los aumentos de producción y productividad, de la creciente participación en el comercio internacional de la producción agropecuaria, de la concentración económica de la agroindustria, etc. El estado ha jugado un papel importante en estos procesos financiando y organizando, en forma directa, las actividades de investigación y transferencia de tecnología. Este papel del estado y especialmente el financiamiento público han sido defendidos en base al argumento de que la tecnología agropecuaria es un “bien público” Este argumento es aun cierto para algunos tipos de conocimiento y tecnologías como las agronómicas o las vinculadas a la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, una mayoría de las tecnologías utilizadas en la producción agropecuaria, y más aun en la agroindustria, están incorporadas en bienes que se comercializan o están protegidas por patentes u otros mecanismos que permiten excluir de su utilización a quienes no paguen un precio por dicho uso. Las semillas, los agroquímicos y la maquinaria agrícola son los ejemplos más claros de esta situación

El desarrollo de estas tecnologías ha estado asociado al crecimiento y consolidación de un sector privado dedicado al desarrollo y venta de tecnología agropecuaria. La complejidad de las ciencias biológicas y la creciente homogenización de los procesos productivos a escala mundial han generado importantes economías de escala que han permitido e impulsado el crecimiento de grandes empresas transnacionales que dominan buena parte de los mercados de tecnología agropecuaria.

La importancia de estas empresas transnacionales tiene una serie de efectos sobre los sistemas nacionales de innovación: a) fortalece y acentúa la mayor innovación tecnológica experimentada en los cultivos alimentarios con difusión mundial que son los que representan grandes mercados de mayor interés para la investigación y el desarrollo tecnológico de estas empresas; b) enfatiza la creciente importancia al marco legal de cada país en el área de protección de la propiedad intelectual, patentes y otros mecanismos jurídicos; c) fortalece la necesidad e importancia de los sistemas de regulación pública en cuanto a la liberación y uso de tecnologías generadas fuera del país; d) delimita las áreas en las cuales el sector público nacional debe focalizar sus esfuerzos en investigación y desarrollo tecnológico; y e) hace necesario que el sistema de investigación y desarrollo de cada país adopte una visión de gestión del conocimiento que utilice e incorpore la tecnología desarrollada en el mundo

Cumplir con estas funciones requiere un sector público con atributos y capacidades especiales y distintas a las que se intentaron desarrollar en el pasado. Estas deben incluir una visión estratégica, flexibilidad y efectividad, capacidad para articular a los distintos actores sociales y una inserción y apertura internacional que dé acceso al conocimiento disponible y fortalezca las actividades de colaboración a nivel internacional.

### **3.7. Creciente interrelación en los efectos ambientales. Calentamiento global**

Los efectos del calentamiento global sobre el cambio climático se han hecho más visibles y notables en los últimos años y se han convertido en un hecho poco controvertido. Tanto en medios académicos como progresivamente en medios políticos hay un reconocimiento de los riesgos que esto representa desde el punto de vista sanitario, de catástrofes humanitarias y de la producción de alimentos. Un hecho que ilustra la creciente aceptación de este fenómeno y que además tiene un gran significado político es el cambio en la postura del gobierno de los Estados Unidos después de la asunción del presidente Obama.

En este tema la producción agropecuaria es simultáneamente víctima y victimario. Por un lado es victimario porque la producción agropecuaria, especialmente la ganadería y más aun cuando ésta se realiza en condiciones de confinamiento, contribuye de forma significativa al calentamiento global. Adicionalmente, tanto la ganadería de confinamiento y la agricultura intensiva son fuentes importantes de contaminación del suelo y del agua subterráneas y en algunos casos, de ríos y lagunas.

Por otra parte la producción agropecuaria sufre el impacto negativo de la creciente inestabilidad y volatilidad de las condiciones climáticas como consecuencia del calentamiento global. Estos efectos negativos son consecuencia de la acción de todos los países del mundo. Por lo tanto, todos los países tienen una responsabilidad en la generación de las externalidades negativas y consecuentemente comparten la responsabilidad. Sin embargo, dicha responsabilidad les corresponde en proporciones desiguales. Asimismo, los efectos negativos se distribuyen de manera heterogénea entre países y regiones y en forma no proporcional a la forma en que cada país contribuye al calentamiento global a través de las emisiones y otros efectos negativos. Esta asimetría entre contribución y consecuencias negativas hace que este fenómeno sea un caso especial en el cual la acción conjunta, los acuerdos de cooperación y la regulación deban ser hechos a nivel global.

Los países de América Latina han estado relativamente ausentes de esta discusión y la institucionalidad existente no está bien equipada para asumir las responsabilidades y acciones necesarias tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional.

### **3.8. La emergencia de la seguridad alimentaria como un objetivo global**

A lo largo de los años el concepto de seguridad alimentaria ha ido afianzándose en la terminología, tanto académica como política. Sin embargo, el significado del término también ha ido variando a lo largo del tiempo, creando una cierta confusión sobre los objetivos buscados y consecuentemente sobre las políticas y la institucionalidad necesarias para aplicar dichas políticas. Un ejemplo de ello son las recientes discusiones y propuestas políticas que se están considerando en algunos países de la región. El trabajo de M Chiriboga, en este volumen, trata principalmente sobre Ecuador, mientras que el trabajo de R Maluf se refiere a las políticas y programas en proceso de instrumentalización en Brasil.

A pesar de estas ambigüedades y diferencias de perspectiva, se puede afirmar que a partir de la cumbre Mundial de la Alimentación, convocada por FAO hace ya una década, la acepción del término, o al menos la que tiene un mayor grado de aceptación, se ha ido definiendo alrededor del objetivo de que todas las personas puedan lograr una alimentación suficiente en términos de calidad y cantidad. Asimismo esta capacidad está definida como un derecho que debe ser protegido tanto por los gobiernos como por la comunidad internacional.

El afianzamiento de esta concepción tiene una enorme trascendencia tanto en términos políticos, éticos y de las políticas públicas como en la definición de los escenarios de la producción agropecuaria a nivel mundial. Por un lado, sugiere la necesidad de incorporar plenamente, a nivel nacional, tanto en las políticas públicas como en el diseño de la institucionalidad agropecuaria, la capacidad para implementar los programas de apoyo a la seguridad alimentaria. Por otro, también pone de manifiesto la creciente responsabilidad de los países que tienen una buena dotación de recursos naturales agrícolas y consecuentemente potencial productivo, de utilizar este potencial en la producción y abastecimiento de alimentos a un mundo con crecientes dificultades para lograr la erradicación del hambre

#### **4. Algunas consecuencias para las políticas públicas y la institucionalidad agropecuaria y rural**

##### **4.1. La creciente importancia de lo global**

###### **4.1.1. Volatilidad e incertidumbre de los mercados internacionales: la importancia de las políticas públicas**

La crisis internacional ha magnificado y puesto de manifiesto la creciente vulnerabilidad de los mercados internacionales de los commodities agrícolas que son una de las principales fuentes de la alimentación mundial, especialmente de los hogares pobres. Esta vulnerabilidad tiene tres fuentes principales: a) la variabilidad climática, lluvias, heladas, granizo, etc que ha aumentado sustancialmente como consecuencia del calentamiento global. El impacto se manifiesta a través de inundaciones y sequías que afectan en forma dramática los niveles de producción en las regiones que las sufren; b) la disminución de los stocks internacionales que actuaban como mecanismos de reserva y por lo tanto de equilibrio entre oferta y demanda; y c) la creciente intervención del capital financiero que utiliza los commodities como reserva de valor. La intervención del capital financiero acentúa el impacto de los otros dos componentes, actuando como una fuerza pro-cíclica sobre los precios internacionales.

Como ha quedado claro durante la presente crisis, los precios internacionales se transmiten bastante rápidamente a los mercados locales de los países en desarrollo, creando tensiones inflacionarias y agravando la pobreza urbana, especialmente en los países que son importadores netos. Es evidente que la situación debe ser incorporada como una realidad nueva que hace necesario implementar acciones dirigidas a disminuir las grandes oscilaciones de los precios. La regulación de la participación del capital

financiero en la bolsa de Chicago, la reconstrucción de los stocks mundiales, son instrumentos a considerar.

Por otra parte la crisis alimentaría también ha generado un redescubrimiento, a nivel nacional, de las políticas sectoriales que afectan en forma directa a la producción agropecuaria y al consumo de alimentos. La FAO ha publicado recientemente un documento en el cual se construye un inventario de las políticas que han sido utilizadas en el mundo en esta materia y donde se analizan sus posibles impactos.

Es evidente que, ante la magnitud de la crisis, este es un tema de especial importancia y urgencia y que el país debe definir las políticas más adecuadas a sus condiciones particulares. Sin embargo, la determinación de dichas políticas debería tomar en cuenta dos elementos que tienen una amplia generalidad. Primero, las políticas que se instrumenten deben mantener un adecuado equilibrio entre sus impactos en el corto y el largo plazo. Una política demasiado agresiva o mal diseñada dirigida a controlar los precios al consumidor podría desalentar la producción en el mediano y largo plazo y consecuentemente agravar el problema. Segundo, el diseño y selección de las políticas debe ser consistente con las capacidades institucionales existentes. Por ejemplo, tanto la aplicación de subsidios a la producción que intentan discriminar por tipos de productores o regiones geográficas, como los subsidios directos al consumo, requieren de un nivel de información sobre los beneficiarios y de capacidades operativas por parte de los organismos públicos encargados de su aplicación que no están disponibles en la actualidad en la mayoría de los países de la Región.

#### **4.1.2. Flujos comerciales y contexto para las negociaciones comerciales: el papel del estado.**

La creciente concentración o polarización del comercio internacional de alimentos en unos pocos grandes jugadores (Brasil, Argentina, Australia y Nueva Zelanda en las exportaciones y Japón, Corea, la Federación Rusa, China y Hong Kong en las importaciones) podría afectar los flujos comerciales y determinar nuevas condiciones del comercio internacional. Una consecuencia posible es que frente a una creciente escasez mundial de los principales productos alimentarios y una concentración de la oferta surjan nuevas tendencias hacia: a) la recreación de acuerdos comerciales bilaterales de largo plazo entre estados soberanos, b) políticas proteccionistas de la producción nacional y el autoabastecimiento, y c) la cartelización de la oferta. La reciente propuesta hecha por un país asiático, que finalmente no prosperó, de crear un acuerdo para el arroz similar a la OPEP, es un ejemplo de las fuerzas económicas y las respuestas políticas que se podrían considerar en el futuro en este último tema.

Es evidente que la situación de los mercados internacionales ha generado tendencias de este tipo que se han manifestado en las posiciones de negociación que algunos países mostraron en las últimas reuniones de la OMC y que tuvieron una incidencia importante en el resultado de las negociaciones multilaterales. Los países exportadores recibían, al momento de la reunión ministerial de la OMC de julio de 2008, altos precios para sus productos agrícolas y por lo tanto algunos de ellos, como Argentina, estuvieron menos dispuestos a hacer concesiones arancelarias vinculadas a sus mercados de productos industriales. Algunos países importadores se sumaron a esta posición, como por ejemplo la India, considerando que era posible proteger las ventajas ya obtenidas por sus productores agropecuarios, que son en su mayoría pequeños y relativamente pobres,

sin tener que hacer concesiones en el sector industrial. Adicionalmente, un número importante de países pequeños prefirieron no perder instrumentos de protección, como las salvaguardias, en un momento de alta inestabilidad e incertidumbre de los precios internacionales de los alimentos.

La crisis financiera internacional ha creado, de manera súbita y un poco sorprendente, una nueva realidad con precios en baja y pronósticos poco alentadores en relación al crecimiento de la economía mundial y consecuentemente, a la demanda y los precios de los alimentos. En este contexto es difícil esperar que las negociaciones multilaterales puedan concluirse en un futuro cercano, lo cual hace que los acuerdos sub-regionales y bilaterales adquieran una mayor importancia.

El corolario de esta discusión es que muestra la creciente dificultad de implementar una política comercial de exportaciones e importaciones alimentarias y la necesidad que los países tienen de contar con cuadros técnicos e instituciones que les permitan participar en forma inteligente y efectiva en las negociaciones internacionales.

#### **4.2. Nuevas oportunidades para la producción agropecuaria frente a la revalorización de los recursos naturales agrícolas. La importancia de la innovación**

Altos precios de los alimentos y más aun las expectativas favorables a futuro, que surgen de la creciente dificultad para aumentar la producción, crean nuevas oportunidades especialmente en los países con ventajas comparativas naturales para la producción agropecuaria. Pero es importante resaltar que las oportunidades no sólo se manifiestan para los países exportadores netos. Otros países que son importadores netos y que tenían pocas posibilidades de competir con importaciones provenientes de otros países podrían hacerlo ahora con este nuevo vector de precios internacionales. Esta alternativa es particularmente posible en forma articulada con el consumo derivado del turismo y en nichos de mercado asociados a cultivos locales. Consecuentemente, mercados que existían antes de la crisis podrían comenzar a desaparecer, o por lo menos a perder importancia relativa.

Una consecuencia de estas nuevas condiciones de producción es la revalorización de los recursos naturales agrícolas como fuente de producción y crecimiento económico.

Un tema de particular importancia es el creciente interés que podría desarrollarse en la adquisición de tierras agrícolas por capitales no agrarios e inclusive transnacionales. Estas corrientes de inversión acentuarían las tendencias hacia la concentración de la estructura agraria y, potencialmente, a un crecimiento de la propiedad extranjera de las tierras agrícolas. Estas tendencias son temas con consecuencias económicas y políticas importantes que sugieren la importancia de definir objetivos claros en esta materia e instrumentar las políticas públicas y la legislación necesarias y consistentes con dichos objetivos.

Las posibilidades de aumentar la producción agroalimentaria a nivel mundial para satisfacer la creciente demanda internacional se ven limitadas por dos hechos que fueron las principales fuentes de crecimiento de la producción y productividad durante los últimos 50 años. Por un lado está el agotamiento de las posibilidades de incorporar

nuevas tierras agrícolas a costos marginales. Sólo unos pocos países en el mundo tienen aun tierras disponibles para ser incorporadas a la agricultura. Por otro, las limitaciones crecientes que existen, por razones ambientales, para progresar en una intensificación de la producción agropecuaria con los patrones tecnológicos basados en el uso de agroquímicos y en la concentración de animales (feedlots, etc). Frente a esta situación la innovación, especialmente en las áreas de la biotecnología, TICs y afinamiento de las prácticas agronómicas a las condiciones del medio ambiente, cobran una importancia crucial y deben ser un elemento central de las políticas públicas

#### **4.3. Los desafíos para la agricultura familiar**

La agricultura familiar ha jugado un papel central en la producción de alimentos en América Latina, tanto para el consumo local como en el abastecimiento de los mercados nacionales. En muchos países las políticas dirigidas a apoyar y fortalecer la agricultura familiar son el elemento central de la política sectorial agropecuaria y rural. A pesar de ello la agricultura familiar ha estado en retroceso y la disminución de unidades productivas que muestran los censos son una indicación de esto. Otra indicación es la lenta disminución de la pobreza rural que surge de las estadísticas nacionales y la evidencia aportada por diversos autores que sugieren que las vías de escape más efectivas a la pobreza rural han estado asociadas al empleo no rural y a la migración hacia zonas urbanas.

Este contexto histórico no favorable parecería estar agravándose como consecuencia de las tendencias dominantes en el contexto nacional e internacional. La creciente volatilidad de los precios en el mercado internacional, la concentración económica de la producción primaria y en la agroindustria, la globalización de la tecnología con apropiación privada, son todos elementos que crean crecientes dificultades a la competitividad y por lo tanto a la supervivencia de la agricultura familiar. Este análisis pone de manifiesto las dificultades que se enfrentan en este tema, ya que si en un contexto histórico más favorable y una atención significativa del estado la agricultura familiar no pudo progresar, menos lo hará ahora en un contexto más adverso. Es necesario repensar tanto el papel de la agricultura familiar, la naturaleza de las intervenciones y las instituciones necesarias.

#### **4.4. El equilibrio entre estado y mercado: la creciente importancia de la función reguladora**

Durante los últimos treinta o cuarenta años la visión sobre el papel e importancia relativa de la acción del estado y las políticas públicas en relación al mercado han oscilado sustancialmente de un extremo al otro. Mirando al futuro parecería haber ahora una visión más equilibrada tanto sobre la importancia de ambas como de lograr un equilibrio y articulación entre ellas. Esta nueva visión más equilibrada, fruto en cierta medida de la actual crisis financiera internacional, lleva al redescubrimiento de la importancia de las funciones regulatorias especialmente en mercados con una considerable concentración económica y falta de transparencia e información sobre los productos que se comercializan y las transacciones que se realizan. En este nuevo

marco económico y conceptual se hace más evidente la necesidad de construir marcos jurídicos y capacidades institucionales para desarrollar funciones reguladoras en respuesta a una serie de situaciones en el sector agropecuario. Algunas de estas áreas son: a) la creciente concentración económica de la producción agropecuaria en general, pero especialmente en los segmentos de la agroindustria, la cual está acompañada por altos índices de tras-nacionalización; b) la potencial disociación entre el interés privado del propietario y el interés social en relación a la utilización y conservación de los recursos naturales; c) las externalidades negativas de la agricultura con respecto al medio ambiente y en particular el calentamiento global.

Las acciones de regulación requieren de un adecuado marco legal y de capacidades institucionales específicas para su aplicación. Pero además, y tal como se discute y argumenta en los capítulos 3 y 4, el fortalecimiento de las funciones reguladoras tiene consecuencias amplias y profundas sobre la naturaleza del estado. Este requiere, para poder cumplir con estas funciones, no sólo de la legalidad dada por los procesos electorarios. Requiere también de una alta legitimidad frente a la sociedad civil que necesita verlo como un árbitro inteligente e imparcial comprometido en articular y congeniar los intereses contrapuestos del conjunto de los actores sociales que integran la sociedad.

#### **4.5. Pérdida de especificidad, creciente complejidad y dilución de lo rural**

Durante las últimas dos décadas sectores importantes de la producción agropecuaria de América Latina han experimentado profundos procesos de modernización y transformación en los patrones productivos y tecnológicos y en las formas organizacionales de la producción. Ejemplos de estos procesos son la producción de cereales y oleaginosas en los países del MERCOSUR, la producción de espárragos y otros productos hortícolas en la Costa Peruana, la producción de piña y ornamentales en Costa Rica, la producción de flores y palma africana en Colombia, la producción vitivinícola en Chile y Argentina y muchos otros. Estos procesos no son iguales entre sí pero comparten algunas características centrales: a) gran innovación tecnológica, b) eficaz inserción en los mercados internacionales, c) concentración económica, d) construcción de redes de organizaciones empresarias que proveen servicios y e) diversos grados de integración vertical. Todas ellas son formas de producción claramente capitalistas donde la lógica del agro-negocio organiza las inversiones y las pautas de producción.

En estas nuevas estructuras productivas las reglas económicas se modifican en varias dimensiones: a) la renta de la tierra tiene una menor importancia en la asignación de recursos y en la distribución del ingreso que la que tiene en las formas tradicionales de producción; b) los comportamientos característicos de las empresas familiares y más específicamente las de subsistencia, con respecto a la composición del producto, la actitud hacia el riesgo, etc. se modifican sustancialmente; y c) el empleo asalariado y las relaciones de cooperación y asociación entre distintas empresas que contribuyen en distintas fases del proceso productivo se amplían en gran escala.

Estos cambios en el comportamiento económico y en la forma de asignación de recursos significan que estas formas de producción agropecuaria son más complejas y heterogéneas y se asemejan en sus comportamientos económicos a las empresas en

otros sectores de la economía. La especificidad agropecuaria se diluye y consecuentemente las necesidades en términos de los bienes públicos y regulaciones y más en general, la naturaleza de las políticas públicas y las formas de relación con el estado, también se asemejan progresivamente a las de otros sectores de la economía

#### **4.6. La necesidad de integrar las políticas sectoriales en el espacio territorial**

Frente a esta nueva situación que es una realidad en buena parte del sector agropecuario y rural de la región y que seguramente se extenderá paulatinamente a otras regiones y productos, la organización de las instituciones del estado nacional responde a un espacio rural con otras necesidades y características de organización social. En la descripción sobre la evolución del sector público agropecuario presentada más arriba surge con claridad que el sector público agropecuario, en la mayoría de los países de la región, tiene tres características que necesitan ser analizadas con detenimiento: a) una visión fuertemente sectorial que dificulta entender y atender la creciente complejidad y heterogeneidad del sector y su interdependencia con el resto de la economía; b) una alta concentración de recursos, capacidad de decisión, etc. a nivel nacional en desmedro de otros niveles de la administración pública en los estados o provincias, municipios etc.; y c) una enorme debilidad en la ejecución a nivel local y territorial tanto por parte de las organizaciones que pertenecen al estado nacional como de las organizaciones estatales, provinciales, municipales, etc que son sus contrapartes naturales en la ejecución de los programas nacionales. Es una organización institucional que, como sugiere Martínez Nogueira, podría representarse por un cono invertido. Ancho arriba, el estado nacional, angosto y débil en la base (las organizaciones estatales y municipales) y con paredes gruesas y poco porosas que impiden el intercambio y la cooperación con las organizaciones que están afuera del cono agropecuario.

Estas características organizativas son, en el nuevo contexto productivo y organizativo de la actividad agropecuaria y del espacio rural, debilidades que deben ser superadas en varias dimensiones. Es necesario construir un nuevo diseño institucional que pueda ser representado por un cilindro con una base ancha. Es decir una buena capacidad en el estado nacional para hacer proyecciones y diseñar las políticas públicas y una gran capacidad de ejecución en los territorios rurales. Además el cilindro debe tener paredes delgadas y porosas, o inexistentes si fuera posible, de tal manera que todas las organizaciones del estado nacional funcionen articuladamente en asociación y cooperación en todas las dimensiones necesarias, integrando lo agropecuario con otras actividades económicas como el turismo, el transporte, la agroindustria etc. con una visión de espacio territorial. Adicionalmente una base ancha integrada por organizaciones estatales, departamentales y de la sociedad civil con capacidad para identificar y formular las necesidades y prioridades territoriales, interactuar inteligentemente en la formulación de las políticas públicas, de interpretar fielmente sus necesidades operacionales y sus posibles impactos y de implementarlas eficazmente.

Pomareda (2008) hace un argumento similar al proponer que es importante diferenciar entre las políticas agropecuarias, que son una incumbencia específica de la institucionalidad agropecuaria, y las políticas para la agricultura y el medio rural que son una responsabilidad más difusa que incluye y es responsabilidad de todo el estado

nacional. El argumento aquí es enfatizar que la institucionalidad agropecuaria debe ser capaz de tener el liderazgo y el papel principal en el diseño y la implementación de las políticas agropecuarias, pero también de participar activamente e influir en el diseño de las políticas para la agricultura en un sentido general y amplio.

#### **4.7. Los ámbitos de acción y las incumbencias de la institucionalidad agropecuaria**

El diseño de una institucionalidad agropecuaria como la descrita en la sección anterior, capaz de integrar las distintas dimensiones de las actividades agropecuarias y rurales, conlleva también la necesidad de definir con mayor precisión las incumbencias específicas y los ámbitos de acción en los cuales la institucionalidad agropecuaria tiene una responsabilidad primaria y dominante. Es decir cuáles son las áreas de acción que pertenecen claramente al ámbito de las políticas agropecuarias.

En este sentido hay seis áreas de las políticas públicas que surgen como ámbitos centrales de las políticas agropecuarias en las cuales la institucionalidad agropecuaria debe concentrar su accionar: a) la provisión de bienes públicos necesarios para la producción agropecuaria tales como la tecnología, la sanidad agropecuaria; b) mecanismos de regulación que protegen el bien común frente al interés privado tales como la sostenibilidad de los recursos naturales y la inocuidad de los alimentos; c) políticas públicas específicas dirigidas a facilitar la producción, asegurar la transparencia de los mercados tales como el crédito, políticas comerciales y de promoción de exportaciones y programas de agro-industrialización; d) políticas públicas dirigidas a proteger y apoyar sectores económicos más débiles de la actividad agropecuaria como los programas de apoyo a la agricultura familiar; y finalmente e) los programas dirigidos a fortalecer la propia institucionalidad agropecuaria.

Adicionalmente, la institucionalidad agropecuaria debe estar preparada para colaborar y articularse en acciones que si bien exceden sus competencias principales requieren su participación. Las dos principales son: a) participar en los programas de apoyo a los pobres rurales que requieren soluciones que exceden a la actividad agrícola, y b) los programas dirigidos a canalizar alimentos a los sectores más pobres de la sociedad tales como los programas de seguridad alimentaria y nutrición.

Esta enunciación, aunque no pretende ser exclusiva o taxativa, intenta delimitar las áreas principales de acción de la institucionalidad agropecuaria. Excluye explícitamente, como áreas centrales de competencia o incumbencia, la regulación del uso y conservación de los recursos naturales, excepto en cuanto a su uso agrícola, el medio ambiente y el calentamiento global, y la pesca en áreas que en algunos países han integrado las competencias de algunas de las instituciones que integran la institucionalidad agropecuaria.

Esta delimitación de incumbencias, si bien limita los ámbitos de acción en los cuales la institucionalidad agropecuaria tiene la autoridad principal, resalta la importancia de lograr mecanismos de articulación y colaboración con las áreas institucionales del gobierno nacional que tienen la responsabilidad principal de llevar adelante las políticas públicas para la agricultura, y que exceden las áreas mencionadas como incumbencias propias de la institucionalidad agropecuaria.

## **5. Políticas públicas y la institucionalidad necesaria en un contexto de crisis y transformaciones mundiales**

Las secciones precedentes analizan dos ejes principales: a) los principales rasgos de la evolución de la institucionalidad agropecuaria en la región; y b) los profundos cambios y transformaciones mundiales y regionales que plantean nuevos problemas, desafíos y oportunidades. Estos dos elementos son los ejes centrales que guían la reflexión sobre una nueva institucionalidad agropecuaria. Este análisis de las políticas públicas y la institucionalidad agropecuaria necesarias para enfrentar los nuevos desafíos debe ser hecho, también, en un contexto dinámico en el cual si bien se reconocen las necesidades y urgencias del corto plazo se hace un esfuerzo para imaginar los escenarios posibles y las fuerzas dominantes que irán modelando el futuro, es decir, el largo plazo.

En este sentido y a modo de resumen, parece importante enfatizar los cuatro ejes principales que serán los elementos más importantes en la definición de los escenarios futuros. El primero tiene que ver con la profunda crisis económica mundial que domina el escenario actual y cuya duración y profundidad es aun imposible de predecir. Sin embargo, tal como se argumenta en las secciones anteriores, es razonable hipotetizar que el equilibrio económico entre países y regiones sufrirá alteraciones, que los flujos comerciales variarán y que la posesión de recursos agrícolas y la capacidad de producción de alimentos y energía serán una ventaja económica importante para los países que los poseen.

El segundo eje se refiere a la creciente importancia de la innovación tecnológica, especialmente de la biotecnología y las TICs, que profundizan un contexto de globalización y creciente interdependencia económica y política de todos los países del Mundo. Estas tecnologías están redefiniendo las formas de producir, competir en los mercados y comerciar. Son fuerzas transformadoras que están en la base de la competitividad y, por lo tanto, de la consecuente viabilidad económica de cada uno de los países que no podrán sustraerse a una integración económica mundial. Un corolario inmediato de esta nueva situación es que se limitan los grados de libertad para las políticas económicas nacionales y en particular de la capacidad que los países tendrán para mantener, subsidiar y proteger estructuras productivas o industrias particulares que sean ineficientes en el contexto global.

El tercer eje se refiere a la creciente importancia de las externalidades globales creadas por la globalización del comercio, la tecnología, los mercados financieros, las corrientes migratorias, la presión y competencia sobre la utilización de los recursos naturales y los efectos compartidos sobre el medio ambiente y el cambio climático. La evidencia y magnitud de estas externalidades negativas, por ejemplo el calentamiento global y la actual crisis económica mundial generada por políticas económicas equivocadas en los países más desarrollados, ponen en evidencia y son ejemplos dolorosos de la creciente e inevitable interdependencia global. Esta, a su vez, genera la necesidad de una arquitectura institucional distinta tanto a nivel global como nacional.

Finalmente el cuarto eje se refiere a las transformaciones específicas en la agricultura internacional y regional, descritas en secciones anteriores. Estos tres ejes sugieren la emergencia de nuevos desafíos, necesidades y oportunidades en términos de políticas

públicas y organización social que se traducen en demandas específicas para la construcción de una nueva institucionalidad que haga posible el diseño e implementación de nuevas intervenciones públicas y privadas dirigidas a lograr una mayor eficiencia y equidad en el funcionamiento del sector agropecuario y en la organización de la vida rural.

Es, en este nuevo contexto internacional y regional, que los viejos problemas de la agricultura de América Latina, tales como pobreza rural, baja productividad en muchos subsectores, marcos jurídicos inadecuados, problemas vinculados a la sanidad vegetal y animal y problemas sanitarios transfronterizos, débil acceso al mercado, requieren ser reanalizados y colocados en el contexto adecuado. En todos estos temas, si bien hay antecedentes y una larga construcción de pensamiento y desarrollo institucional, es necesario mejorarlo y perfeccionarlo a partir de las nuevas condiciones del contexto internacional y nacional. Además de ello, y éste es el énfasis del análisis aquí presentado, surgen nuevos temas y nuevas condiciones que deben ser internalizados en la reflexión sobre las políticas públicas y la institucionalidad necesaria.

Los trabajos que se presentan en este volumen desarrollan estos temas, tanto en un sentido analítico como propositivos, en las principales áreas de la actividad agropecuaria y rural en las cuales las políticas públicas tienen una significativa importancia

## **6. Bibliografía**

Banco Interamericano de Desarrollo, “La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina”. Informe 2006.

Banse, M.; Nowicki, P.; Meijl van Hans. “Why are current World food prices so high?” LEI Wageningen UR. May 2008

Boris, Oli; A. Crawford y J. Gibson. “Boom or Bust: How commodity Price Volatility impedes poverty reduction”. Enero 2008

Cap, Eugenio. “La Productividad del Sector Agropecuario Argentino en el Mediano Plazo; Potencial y Restricciones”. INTA. La Falda, Córdoba, 2008

CEPAL. “El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe”. Documento de proyecto, No. 30 (LC/W.30). Santiago de Chile. Panorama 2005.

Ferranti de, David, Perry, G., Lederman, D. Foster, W., Valdés, A. “Beyond the City. The Rural Contribution to Development.”. Advance Conference Edition. World Bank Latin American and Caribbean Studies. 2004.

Díaz Bonilla, Eugenio. Presentación en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Buenos Aires, Argentina, 2008.

FAO. Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos. “Guía para medidas inmediatas a nivel nacional”. Roma; FAO. 2008

Llach, J.J y M.M. Harriague. “La Demanda Mundial de Alimentos 2005-2020: Una oportunidad sin precedentes para Argentina”. Fundación Producir Conservando. Septiembre, 2008

Nores Gustavo; Piñeiro, Martin; Trigo, Eduardo; Martinez Nogueira, Roberto. “El Sector Público Agropecuario en la Argentina. Reflexiones para su fortalecimiento”. IICA. Buenos Aires, Argentina. 1996

Piñeiro, Martin; Martinez Nogueira, Roberto; Trigo, Eduardo; Torres, Filemón; Manciana, Eduardo y Echeverría, Ruben. “La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional”. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Trejos, Rafael; Joaquin Arias, Oswaldo Segura y Eliécer Vargas. “Más que alimentos en la mesa; la real contribución de la agricultura a la economía”. San José (Costa Rica) IICA. 2004

World Bank “Rising Food Prices. The World Bank’s Latin America and Caribbean Region Position Paper” Draft not for Quotation. Washington. May 05, 2008.

World Bank; Group of Eight Meeting of Finance Ministers; Osaka, June 13-14, 2008. “Addressing the Food Crisis: The Need for Rapid and Coordinated Action”. June 5, 2008.

World Bank “World Development Report 2008. Agriculture for Development” Washington